

Kymmenen asuntopolitiikan myyttiä

ANNE HAILA

Vuonna 1872 Friedrich Engels kirjoitti asuntokysymyksestä: ”Todellisuudessa porvaristolla on vain yksi menetelmä ratkaista asuntokysymys: se on ratkaista se siten, että asunto-ongelma syntyy aina uudestaan.” Yli sata vuotta Engelsin teoksen ilmestymisen jälkeen asuntokysymys on edelleen ratkaisematta. Yksi syy tähän on se, että asuntopolitiikkaan liittyy joukko myyttejä, vääriä uskomuksia, jotka estävät asuntopolitiikan ennakoluulottoman uudistamisen. Tässä kirjoituksessa esittelen tällaisia perustelemattomia uskomuksia ja vertaan suomalaista asuntopolitiikkaa asuntopoliittiseen malliin, jota voidaan pitää erityisen onnistuneena, voidaan jopa puhua asuntokysymyksen ratkaisemisesta. Se on tapa, jolla Singapore on ratkaissut asuntokysymyksen.

Singaporen itsenäistyessä vuonna 1965 kaupunki oli slummi. Singapore oli tunnettu huonomaineisena satamakaupunkina, jossa salaseurat toimivat ja oopiumia poltettiin. Asuminen oli niin ahdasta, että työläiset nukkuivat vuorottain samassa sängyssä. Itsenäistyneen Singaporen johtajat ottivat ensimmäiseksi tehtäväkseen asuntokysymyksen ratkaisemisen.

Mikä sai juuri itsenäistyneen valtion nuoret johtajat aloittamaan kansakunnan rakentamisen asuntokysymyksen ratkaisemisella? Hallitsevan puolueen (*People's Action Party, PAP*) vaikutusvaltaiset johtajat, pitkäaikainen pääministeri Lee Kuan Yew ja Singaporen talouden arkkitehti Goh Keng Swee, olivat opiskelleet Englannissa ja kuunnelleet Fabian sosialisti Harold Laskin luentoja London School of Economicsissa (Lee 2000; Lam & Tan 1999). Lee Kuan Yew (2000, 49) kertoo muistelmissaan: ”Pari kolme Laskin luentoa, joita kuuntelin, olivat ensimmäinen tutustumiseni sosialismin yleiseen teoriaan, ja olin välittömästi mieltynyt siihen. Minusta on oikeudenmukaista, että jokaisella tässä maailmassa on samanlaiset elämisen mahdollisuudet, että oikeudenmukais-

sa ja järjestyneessä maailmassa ei tule olla suuria varallisuuseroja, jotka johtuvat asemasta tai vanhempien varallisuudesta.”

Asuntokysymys päätettiin ratkaista ratkaisemalla kaupunkityöväenluokan asuntokysymys. Slummimaat lunastettiin valtion omaisuudeksi, slummiasukkaat asutettiin uusiin valtion rakentamiin asuntoihin, perustettiin voimakas asuntoviranomainen (*Housing Development Board, HDB*) ja sidottiin vero- ja eläkejärjestelmä asuntopolitiikkaan.

Vahva lunastuslaki (*Land Acquisition Act*, v. 1966) mahdollisti valtion maiden osuuden lisääntymisen 49 prosentista 90 prosenttiin vuonna 2002 (suuri alkuperäinen maapankki saatiin ensiseltä siirtomaaisännältä Isolta-Britannialta). Lunastuslaki teki mahdolliseksi pakkolunastaa maat ”julkisiin tarkoituksiin, asumiseen, kaupalliseen tai teolliseen käyttöön”. Vuosien 1965 ja 1988 välisenä aikana 1 200 tonttia lunastettiin ja 270 000 perhettä asutettiin uudelleen (de Koninck 1992). Erikoista Singaporen lunastuslainsäädännössä on, että valtio voi lunastaa maata yksityisen rakennusyrityksen puolesta. Lunastetun maan valtio luovuttaa rakennusyhtiöille julkisissa huutokaupoissa ja vuokraa (ei myy) maat pitkillä vuokrasopimuksilla (esimerkiksi asuntomaan 99 vuodeksi, teollisuusmaan 60 vuodeksi ja toimistomaan 30 vuodeksi).

Slummiasukkaiden maat lunastettiin, ja he joutuivat jättämään vanhat kotinsa. Tämä on tavalinen tarina, joka toistuu kaikkialla maailmassa. Erikoista Singaporen ratkaisussa oli tarjota slummeista hädätyille asukkaille julkisesti tuotettu asunto. Housing Development Board oli perustettu vuonna 1960, ja se ryhtyi tuottamaan asuntoja slummeista hädätyille. Julkisesti tuotettujen asuntojen määrä lisääntyi nopeasti. Vuonna 1960 niissä asui 9,1 prosenttia singaporelaisista; osuus oli 23,2 vuonna 1965, 34,6 vuonna 1970 ja vuon-

na 1989 jo 87 prosenttia (HDB Annual Report 2008/2009).

Ehkä kaikkein erikoisin piirre Singaporen asuntojärjestelmässä on, että julkisesti tuotettujen asuntojen asukkaat omistavat asuntonsa: 95 prosenttia asukkaista omisti vuonna 2011 asuntonsa, mikä nosti Singaporen asunnonomistusasteen 87 prosenttiin.

Korkea asunnonomistusaste selittyy sillä, että vuonna 1964 päätettiin, että asukkaat julkisesti tuotetuissa asunnoissa saavat ostaa asunnon omakseen ja rahoittaa oston henkilökohtaisella eläkesäästöllään. Esimerkiksi vuonna 1995 asukkaista 87,2 prosenttia rahoitti HDB-asunnon oston eläkesäästöillään.

Singaporen siirtomaahallinnolta peritty eläkejärjestelmä (*Central Provident Fund, CPF*) eroaa suomalaisesta. Singaporessa työtä tekevä maksaa veronsa henkilökohtaiselle tililleen, jolle työnantaja ja valtio lisäävät oman osuutensa. Alkuperäinen tarkoitus oli, että eläkkeelle siirtyessään työtä tekeville maksetaan hänen maksamansa eläkemaksut ja työnantajan ja valtion maksamat eläkemaksut (Huff 1994, 334). Vaikka termiä ”sosiaalipolitiikka” ei juuri käytetä Singaporessa, CPF-järjestelmää on kutsuttu ”varallisuuteen perustuvaksi sosiaalipolitiikaksi” (Sherraden & al. 1995). CPF-säästöistä voi asumisen lisäksi maksaa vakuutusmaksuja ja koulutuksen kustannuksia.

Asuntokysymyksen ratkaisun Singaporessa selettää julkinen maanomistus ja vahva asuntoviranomainen, joka on harjoittanut johdonmukaista politiikkaa vuosikymmenien ajan. Verrattuna Singaporen suomalainen asuntopolitiikka näyttää satunnaiselta, ja ennen kaikkia se ei ole onnistunut ratkaisemaan asuntokysymystä: asunnot ovat kalliita ja asunnottomuutta ei ole onnistuttu poistamaan. Eräs syy suomalaisen asuntokysymyksen ratkeamattomuuteen on joukko perustelemattomia uskomuksia, joita toistetaan vuodesta toiseen. Näistä ensimmäinen liittyy vuokra-asumiseen.

Myytti 1: Julkisesti tuotettu asunto on vuokra-asunto

Asunnonomistus vaihtelee huomattavasti kaupungista toiseen. Tukholmassa 11 prosenttia väestöstä omistaa asunnon, Amsterdamissa 12, Kööpenhaminassa 16, Helsingissä 47, Birminghamissa 60 ja Madridissa 73 prosenttia (The Urban Audit 2000). Myös julkisen asuntotuotannon osuus

vaihtelee. Münchenissä 10 prosenttia väestöstä asuu sosiaalisen asuntotuotannon asunnoissa, Helsingissä 17, Wienissä 40 ja Amsterdamissa 56 (mt.).

Länsimaissa on toisen maailmansodan jälkeen tuettu asunnon omistusta esimerkiksi sallimalla asuntolainan korkojen vähennys verotuksessa. Ruotsalainen asuntotutkija Jim Kemeny (1981) on kutsunut omistusta tukevia järjestelmiä asunnonomistusyhteiskunniksi. Suomalaisen asuntotutkijan Hannu Ruonavaaran (1987) mukaan Suomea voidaan pitää asunnonomistusyhteiskuntana. Olennainen piirre Suomen asunnonomistusyhteiskunnalle on vuokra-asuntojen vähäinen tarjonta. Suosituttu vaatimus onkin ollut vuokra-asuntojen määrän lisääminen. Suomalaista keskustelua seurattaessa usein on näyttänyt siltä, ettei täällä ole kuin yksi resepti asuntokysymyksen ratkaisemiksi: vuokra-asuntojen määrän lisääminen.

Singaporen asuntomalli, jossa enemmistö kansalaisista omistaa asuntonsa ja asuu julkisesti tuotetuissa asunnoissa, on ainutlaatuinen. Vastoin ennakkoluuloja se osoittaa, että julkisesti tuotettu asunto voi olla omistusasunto, ei vain vuokra-asunto. Alussa HDB:n tuottamat asunnot olivat vuokra-asuntoja, mutta vuoden 1964 asunnonomistusohjelma mahdollisti asuntojen omistamisen, ja vuoteen 2011 mennessä 95 prosenttia asuntojen asukkaista omisti asuntonsa (Mah 2011).

Ne jotka uskovat, että julkisesti tuotettu asunto voi olla vain vuokra-asunto, saattavat väittää, että Singaporen HDB-asunto ei ole ”julkinen” asunto (*public housing*). Se ei kuitenkaan ole yksityisten markkinoiden tuottama asunto. Sen on rakentanut valtion asuntoviranomainen valtion maalle. Suurin osa HDB-asunnoista on omistusasuntoja, ja asukas saa myydä asuntonsa ja antaa sen perinnöksi. Asuntojen jälleenmyyntimarkkinoilla on käytössä ostajan ja myyjän vapaasti neuvottelema markkinahinta.

Jako vuokra-asunnon ja omistusasunnon sekä julkisesti ja yksityisesti tuotetun asunnon välillä ei ole poissulkeva. Esimerkiksi Ruotsin asumisoikeusasunto (*bostadsrätt*) on ”vuokralaisen omistama asunto” (Christophers 2013). Suomessa vuokra-asunnon ja omistusasunnon välissä on asumisoikeusasunto (joka on vuokra-asunto), hitas-säädely omistusasunto ja kaupungin ja rakennusliikkeiden tuottamat osaomistusasunnot (jotka ovat omistusasuntoja). Korkotukilainoitettuja osaomistusasuntoja on ollut mahdollista raken-

taa pääkaupunkiseudulla vuodesta 2002, ja niitä on rakentanut Espoo (Laakso & Kostiainen 2009, 27–28). Helsinki taas ryhtyi rakentamaan vapaa-rahotteisia osaomistusasuntoja vuonna 2009.

Myytti 2: Asuntopolitiikka on sosiaali-politiikkaa

Suomessa puhutaan ”sosiaalisesta asuntotuotannosta”. Julkisin varoin tuotetut asunnot on tarkoitettu marginaaliryhmille, jotka eivät kykene hankkimaan asuntoja vapailta markkinoilta. Timo Piirainen (1993, 29) siteeraa tutkimuksessaan *Vuokra-asuminen ja sosiaaliset ongelmat* Kaupunkiliiton asuntotoimen päällikköä: ”Suurimmissa kaupungeissa kunnallisista vuokrataloista on tullut sosiaalisen asumisen muoto. Sinne pääsevät lähes yksinomaan C-luokan kansalaiset, joille elämän hallitseminen tuottaa vaikeuksia.” Sosiaalinen asunto leimaa asukkaansa epäonnistuneeksi: hän ei ole markkinakelpoinen. Suomessa leimaa lisää se, että kuntien vuokra-asuntotuotantoa säätelee sosiaalihuoltolaki, joka säättää kunnan yleisistä velvollisuuksista, joihin kuuluu asumispalvelujen järjestäminen (SHL 17 §). Asumispalveluilla tarkoitetaan palvelu- ja tukiasumisen järjestämistä ja niitä annetaan henkilöille, jotka erityisestä syystä tarvitsevat apua tai tukea asumisensa järjestämisessä.

Muualla, kuten Ruotsissa, Singaporessa ja Hongkongissa, puhutaan julkisesta asuntotuotannosta (*public housing*). Sanan valinnalla on merkitystä, ja huonosti suomeksi kääntyvä termi ”public housing” kertoo ennakkoluuloista. ”Omistusasunto” on varsin ymmärrettävä ja positiivinen asumismuoto, kun taas ”sosiaalinen asunto” (mieleen tulee naapureiden kanssa seurusteleva asukas) tai ”julkinen asunto” (mieleen tulee lasiseinien sisällä asuva asukas) vievät ajatukset muualle kuin neutraaliin asumismuotoon.

Singaporen asuntopolitiikka eroaa radikaalilla tavalla suomalaisesta sosiaalihuoltoasuntopolitiikasta. Singaporessa valtion tukema asunto ei ole tarkoitettu marginaaliryhmille, vaan se on universaalihyödyke (Chua 1997), joka leimaa asukkaitaan.

Myytti 3: Asuntopolitiikka ei ole hyvinvointivaltionpolitiikkaa

Vaikka Suomessa asumispalvelujen tuottamisesta säättää sosiaalihuoltolaki, asuntopolitiikka ei ole hyvinvointivaltionpolitiikkaa. ”Asuminen on hyvinvointivaltion marginaalissa”, toteaa Anneli Juntto (2002, 293). Hyvinvointivaltio takaa koulutuksen, terveydenhoidon, eläkkeen ja antaa avustuksia, kuten työttömyysavustuksen, mutta ei rakenna asumisen turvaverkkoa. Näin on myös muissa länsimaissa. Peter King (2003, 670) arvelee, että asuntopolitiikan toissijainen asema Englannissa verrattuna terveystalitiikkaan, koulutustalitiikkaan ja liikennepolitiikkaan johtuu siitä, että asunto-ongelma koskee vain vähemmistöä.

Vaikka HDB-asunto Singaporessa on kaikille tietyt kriteerit täyttävälle tarjottu asunto, asuntopolitiikka ei kuitenkaan ole hyvinvointivaltionpolitiikkaa. Hyvinvointivaltion rakentaminen ei kuulunut PAP:n johtajien tavoitteisiin, ja hyvinvointivaltiolle on Singaporessa huono maine. Hyvinvointivaltionpolitiikka nähdään syynä, joka tekee hyvinvointivaltion kansalaiset laiskoiksi. Silti Singaporen kansalaiset eivät ole vailla turvaverkkoa. Valtio tuottaa asunnon enemmistölle kansalaisista, ja asuntoa voidaan pitää erittäin hyvänä turvaverkkona, toisin kuin Suomessa.

Suomen heikko asumisen turvaverkko tuli ilmi 1990-luvun laman aikana. Korkojen noustessa ja työttömyyden kasvaessa kotitaloudet ajautuivat ensin kahden asunnon ja sitten yhden asunnon loukkuun. Lopulta asuntolaina ylitti asunnon arvon, ja koska Suomessa, kuten esimerkiksi Yhdysvalloissa, ei voi jättää ”veden alle vajonnutta” (French 2010) asuntoa, vaan velat seuraavat perässä, kotitaloudet päätyivät maksamaan lainoja omaisuudesta, jonka he olivat menettäneet. Ei olekaan ihmeellistä, että ”asumistuesta tuli 1990-luvun vallitseva asuntopoliittinen keino” (Juntto 2002, 293).

Myytti 4: Asuntopolitiikka on politiikkaa

Suomessa vaalit tuovat uuden asuntoministerin, joka tekee puolueensa mukaista asuntopolitiikkaa: vuonna 2000 asuntoministeri Suvi-Anne Siimeksen asuntopoliittinen työryhmä ehdotti valtion maiden käyttöönottoa asuntotuotantoon; Jan Vapaavuori tuli tunnetuksi ostosmarkettien vastustajana; Krista Kiuru taas puhui valtakunnallisen

tuetun asuntotuottajan, Kruunuasuntojen, puolesta. Poliittikka on vaihtunut aina uuden ministerin myötä. Se mikä on puuttunut, on vahva asuntoviranomainen, joka harjoittaisi pitkän aikavälin johdonmukaista politiikkaa. Suomalaiselle asuntopoliitikalle on ominaista osauudistusten tekeminen ja poliittisista voimasuhteista riippuva politiikka. Hallitusohjelmissa kirjataan valtion tukitoimet hallituskaudelle, luvataan valtion korkotukea tai käynnistysavustuksia. Vasemmisto kannattaa julkisen vallan asuntotuotantoa ja kokoomus rajoitusten poistamista.

Suomessa asuntoministerit eivät myöskään hoida pelkästään asuntoasioita (vaan esimerkiksi myös viestintäasioita ja kulttuuriasioita), eikä heillä ole valtaa päättää valtion maan luovutuksesta asuntotuotantoon, vaan siitä päättää Senaatti-kiinteistöt. Paremmat edellytykset pitkän aikavälin ja johdonmukaisen asuntopoliittikan harjoittamiselle saattaisi antaa *rakennetun ympäristön ministeriö*, joka päättäisi maankäytöstä, rakentamisesta, asumisesta ja liikenteestä. Tällaisen ministeriön perustamista on ehdotettu *Rakennetun omaisuuden tila 2013* -raportissa. Jälleen oppia voisi ottaa Singaporesta.

Singaporen asuntopoliittikkaa voidaan luonnehtia jatkuvaksi, johdonmukaiseksi ja kokonaisvaltaiseksi. People's Action Party (PAP), joka perustettiin vuonna 1954, on ollut vallassa vuodesta 1959. Se päätti vahvasta lunastuslainsäädännöstä ja teki HDB:sta vahvan julkisen viranomaisen, jolla on muiden valtion viranomaisten, esimerkiksi Singaporen keskuspankin (*Monetary Authority of Singapore, MAS*) tuki. Singaporen asuntopoliittikka ei ole erillistä politiikkaa, vaan kiinteistö-, finanssi-, talous- ja teollisuustilapolitiikka liittyvät toisiinsa. Singaporen asuntopoliittikka ei ole muuttunut aina vaalien jälkeen, vaan hallitus on kyennyt harjoittamaan pitkän aikavälin systemaattista politiikkaa: lunastanut maat, rakentanut asunnot, asuttanut slummiasukkaat julkisesti tuotettuihin asuntoihin ja säädellyt asuntomarkkinoiden suhdanteita maapolitiikan ja rahapolitiikan avulla.

Suomen vaaleista riippuvaa asuntopoliittikka on politiikkaa myös toisessa merkityksessä. Harvey Molotch (1976) selitti klassisessa artikkelissaan kaupunkien kasvukoneista, mikä saa kaupungin tavoittelemaan kasvua. Yksi syy on, että rakennusliikkeiden edustajat istuvat kaupungin kaavoitus- ja rakennuslautakunnissa ja junailevat kaavoja ja tontteja omille yhtiöilleen.

Tällaiset kytkökset eivät ole harvinaisia Suomesakaan. Vantaan kaupungin yhteydet VVO:hon ja yksityisen kaavoituskonsulttiyrityksen Formafuturan suosiminen kaavapäätöksissä ovat herättäneet keskustelua. Väitetään myös, että kunnissa on jaettu tontteja poliittisten voimasuhteiden mukaan. Suomalaisen suuren kaupungin virkamies muistelee: "[V]ielä 80-luvulla ainakin tontteja on jaettu ihan puhtaasti poliittisin perustein, siis ihan puhtaasti poliittisin perustein. Elikkä siis siinä käytettiin täysin niin kuin 'sulle mulle' -periaatetta ja sitä pidettiin silloin ihan normaalina maan tapana."¹ Tällaiseenkin asuntopoliittikointiin ratkaisu saattaisi olla vahva asuntoministeriö.

Myytti 5: Kunnallisten vuokra-asuntojen asukkaat on häädettävä asunnoistaan, kun heidän tulonsa nousevat

Suomessa pidetään epäoikeudenmukaisena, että tuetun asunnon saanut perhe tulojen noustessa jäisi asumaan sosiaaliseen asuntoonsa. Vaurastuvan perheen tulee muuttaa. Ajatellaan olevan väärin, että kunnan asunnoissa on kotitalouksia, joiden tulot ylittävät tuettujen asuntojen rajat. Lehtien yleisönosastot täyttyvät kirjoituksista, joissa vaaditaan keskituloisten vuokra-asujien tuen lopettamista. Vaurastuneen perheen muuttaminen olisi kuitenkin lyhytnäköistä politiikkaa. Se johtaisi tuloryhmien sekoittumisen vähenemiseen ja lopulta segregaatioon.

Singaporessa HDB-asukas ei tulojen noustessa ole joutunut luopumaan asunnostaan, vaan on voinut asua asunnossaan edelleen. Hän on myös voinut muuttaa uuteen entistä parempaan HDB-asuntoon. 1960-luvulla, jolloin tavoitteena oli tuottaa nopeasti suuri määrä asuntoja, asunnot olivat vaatimattomia. Vuosien kuluessa asuntojen koko kasvoi ja laatu parani. "Upgrading" on yksi Singaporen avainsana ja hallitus on uutterasti parantanut HDB-asuntoja ja asuinalueita.

HDB-asuntojen tason noususta kertoo se, että myös keskiluokka tavoittelee HDB-asuntoja. Kun urbaanin työväenluokan asuntokysymys oli ratkaistu, rakennettiin julkisesti tuettuja asuntoja keskiluokalle. Vaurastuvalle keskiluokalle on tarkoitettu yksityisen rakentajan valtion maalle rakentamat hyvin varustetut asunnot (*executive con-*

¹ Haastatteluaineisto, Suomen Akatemian Asumisen tulevaisuus tutkimusohjelman projekti Maapolitiikka ja omistusoikeudet.

dominium, EC). Toukokuussa 2013 yhden EC-kattohuoneiston myyntihinta oli 1,64 miljoonaa Singaporen dollaria (yli miljoona euroa) (*The Straits Times* toukokuu 2013).

Asuntojen laadun ja asuinympäristön parantaminen on nostanut asuntojen hintoja, ja HDB-asukkaat ovat lisänneet varallisuuttaan myydessään asuntonsa jälleenmyyntimarkkinoilla markkinahintaan. Viiden vuoden omistuksen jälkeen asunnon voi myydä kriteerit täyttävälle ostajalle jälleenmyyntimarkkinoilla.² Hinta on säatelemätön markkinahinta.

Singaporessa tuloluokkien ja etnisten ryhmien segregatiota on estetty asuntopolitiikan avulla. Asuinalueilla on sekä yksityisen sektorin asuntoja että HDB-asuntoja. HDB-asuntojen jälleenmyyntisäädöksillä estetään etnisten ryhmien keskittyminen. Asuntoa ei saa myydä ostajalle, jonka omistus muuttaisi etnisten ryhmien osuutta. Esimerkiksi kiinalainen tai intialainen ei saa myydä HDB-asuntoaan malaijille, jos alueen malaijiväestön osuus kaupan jälkeen nousee yli 22 prosentin.³ Tuloluokkien ja omistusmuotojen sekoittaminen tuo alueelle monipuolisemmat palvelut.

Myytti 6: Asuntopulan syy on riittämätön kaavoitus

Suomessa rakentajat ja poliitikot syyttävät kunnan kaavoittajia siitä, että nämä eivät kaavoita tarpeeksi asuntomaata. Siksi, niin väitetään, maasta on pula ja sen hinta nousee. Esimerkiksi Rakennusteollisuus RT ry:n toimitusjohtajan Tarmo Pipatin mielestä ”kunnat kaavoittavat maata tahallaan liian vähän” (Törmänen 2013, 7). Kunnan virkamiehet ovat helppo syntipukki ja kaavoittajien syyttäminen siirtää huomion pois niistä suurista voitoista, joita kaavoitus ja rakentaminen tuottavat.

Asuntopulan syy ei kuitenkaan ole riittämätön kaavoitus. Teknillisen korkeakoulun emeritus-

professori Pekka V. Virtanen on vuosikymmenestä toiseen esittänyt yksityiskohtaisia laskelmia siitä, että kunnilla on kaavoitettua maata riittävästi. Esimerkiksi vuonna 1969 oli kaavoitettua rakentamatonta maata maalaiskunnissa, kaupungeissa ja kauppaloissa yhteensä seitsemälle miljoonalle uudelle asukkaalle (mikä olisi nostanut Suomen väkiluvun 11 miljoonaan) (Virtanen 1976). Uudemmat laskelmat pääkaupunkiseudun rakennusmaavarannosta (vuodelta 2011) paljastavat, että kaavoitetusta rakennusoikeudesta on käyttämättä 7,8 miljoonaa kerrosneliometriä, eli 2,5–4 vuodeksi kerrostalojen rakentamiseen ja 5,5–9 vuodeksi pientalojen rakentamiseen (Virtanen 2013).

Jos kaavoitettuja tontteja on useiden vuosien tarpeisiin, kuntia ei voida syyttää ”tahallisuudesta” maan tarjonnan niukkuuden luomisesta. Syy riittämättömään asuntotuotantoon ja asuntojen kalliiseen hintaan ei ole riittämätön kaavoitus. Miksi kaavoitettuja tontteja ei sitten rakenneta? Vastaus kysymykseen on maakeinottelu: raakamaan ostaminen halvalla, hinnan nousun odottelu ja myyminen kalliimmalla hinnalla.

On totta, että maakysymyksen ratkaiseminen on avain asutuskysymyksen ratkaisemiseksi, mutta toisella tavalla kuin kaavoituksen hitaudesta syyttävät väittävät. Jo 1800-luvulla englantilainen klassinen taloustieteilijä David Ricardo (1974) päätteli, että ”viljan hinta ei ole korkea siksi että maankorkoa maksetaan, vaan päinvastoin maankorkoa maksetaan siksi koska viljan hinta on korkea”. Samalla tavalla, asuntojen hinta ei ole korkea siksi, että maankorkoa maksetaan, vaan päinvastoin maasta maksetaan korkeampi hinta, koska asunnot voidaan myydä kalliilla. On tietenkin luonnollista, että rakentaja lisää maanhinnan asuntojen hintaan, koska maanhinta on hänen kustannuksensa. On kuitenkin kysyttävä, kuka hyötyy kohonneesta maanhinnasta. Se on useissa tapauksissa maakeinottelija, joka ostaa raakamaata ja myy sen arvossaan nousseena tonttimaana.

Singaporessa valtio omistaa maan, huutokauppaa rakennusmaan yksityisille rakentajille ja luovuttaa maan HDB:lle julkiseen asuntotuotantoon. Kummassakaan tapauksessa asunnon hinta ei sisällä maakeinotteluvoittoa eikä mahdollisuutta manipuloida asunnon hintaa vetoamalla korkeaan maanhintaan. Myös Suomen valtio suurena maanomistajana voisi harjoittaa samanlaista politiikkaa. Miksi se ei tee näin?

² HDB-asunnon kriteerit ovat muuttuneet vuosien kuluessa. Ne koskevat kansalaisuutta, ikää, perhemuotoa, tuloja, aikaisempia omistuksia ja asuntotyyppiä. Esimerkiksi keskiluokalle tarkoitetun ylellisen EC-asunnon tuloraja on 12 000 Singaporen dollaria (7 158 euroa) kuukaudessa. Jälleenmyyntimarkkinoilla kriteerit ovat väljemmät. Olenaisista on, että vuosien kuluessa yhä suurempi osa väestöstä on tullut HDB-kelpoiseksi.

³ Etnisten ryhmien osuudet ovat pysyneet melko muuttumattomina: kiinalaisia on 75 %, malaijeja 14 % ja intialaisia 7 %.

Myytti 7: Valtion ja kaupungin maista on saatava markkinahinta

Suomessa valtio omistaa runsaasti rakennuskelpoista maata. Jos valtion omistus olisi riittävä edellytys, asuntokysymys olisi ratkaistu. Valtion, pääkaupunkiseudun ja kehyskuntien yhteistoimintasiakirjassa asumisen ja siihen liittyvän maapolitiikan ja liikenteen kehittämisestä vuodelta 2000 todetaan: ”Valtio ja Kapiteeli Oy. noudattavat tonttien luovutuksessa periaatteita, joilla varmistetaan rakennuskelpoisten tonttien ripeä saatavuus ja otetaan huomioon kuntien maahankinnan kokonaisuus. Pysyvään sosiaaliseen asutuskäyttöön tulevia tontteja myytessä valtio ja Kapiteeli Oy. asettavat kunnat ostajina etusijalle noudattaen ns. ARA-hintaa kuitenkin siten, että hinnassa otetaan huomioon yhtäältä kunnallistekniikan rakentamisesta aiheutuvat kustannukset ja toisaalta valtion rooli seudun infrastruktuuri-investointien rahoittamisessa.” Tekstin koukeroisuus ennakoii ongelmia, jotka syntyivät asiakirjaa toteutettaessa. Kapiteeli ei suostunut myymään maata raakamaan hinnalla, ja kunnat eivät olleet halukkaita maksamaan rakennusoikeudesta, joka on kunnan omaisuutta.

Suomessa useilla kunnilla on runsaasti maanomaisuutta, jota voitaisiin käyttää asuntotuotantoon. Eräs esimerkki on Helsingin asuntojen hinta- ja laatutason säätelyjärjestelmä Hitas. Järjestelmää on kuitenkin arvosteltu siitä, että kaupunki veloittaa Hitas-kiinteistöistä markkinahintaa alhaisemman tontinvuokran. Kriitikki nojaa oletukseen, että on olemassa ”oikea” maanhinta ja että kunnan tulee saada maksimaalinen tuotto maistaan. Ns. oikea markkinahinta on kuitenkin perusteeton oletus, eikä ole mitään välttämätöntä syytä, miksi kaupungin tai valtion tulisi maksimoida maasta saatava maankorko. Yksinkertainen totuus on, että maankäytön hyödyt tulevat maankäytöstä, ei sen markkinahinnasta. Se selviää jälleen tarkastelemalla Singaporen julkisessa omistuksessa olevan käytön hyötyjä.

Vaikka Singaporen valtio luovuttaa maita asuntotuotantoon markkinahintaa pienemmällä hinnalla, se ei kuitenkaan ole kannattamatonta valtiolle. HDB tuottaa kohtuuhintaisia asuntoja ja toinen Singaporen valtion viranomainen (*Jurong Town Corporation, JTC*) tuottaa teollisuustilaa (myös tiedepuistoja) valtion maille. Ilman maakeinottelua tuotetut HDB-asunnot ja teollisuustilat alentavat Singaporen palkka- ja tilakustannuksia, mikä on hyödyttänyt Singaporen sijoit-

tuvia ulkomaisia yrityksiä. Maa-, asunto- ja teollisuuspolitiikallaan Singaporen valtio on alentanut työvoiman uusintamiskustannuksia, mikä on edistänyt Singaporen kilpailukykyä (Castells & al. 1990). Mikäli Singaporen maapolitiikan viranomainen (*Singapore Land Authority, SLA*) toimisi kuten Senaatti-kiinteistöt pyrkien maksimoimaan valtion maiden maankoron, nämä talouden kokonaishyödyt olisivat jääneet saavuttamatta.

Myytti 8: Maareformi ratkaisee kerralla asutuskysymyksen

Vaikka maakysymyksen ratkaisu on edellytys asutuskysymyksen ratkaisulle, olisi virhe kuvitella, että kerran tehty maareformi riittäisi. Kaupungissa tarvitaan jatkuvaa omistukseen ja käyttöoikeuksiin puuttumista väestön kasvaessa, asuintiheyden lisääntyessä ja liikennereittejä rakennettaessa. On aika muuttaa käsityksemme kaupunkimaan omistuksesta. Käsityksemme omistuksen oikeudenmukaisuudesta perustuu John Lockeen, joka 1600-luvulla oikeutti yksityisen maanomistuksen väittämällä, että ihminen saa maan omakseen sekoittamalla siihen työtään (edellyttäen että maata on riittävästi myös muille). Locken sijasta olisi kuunneltava modernia pragmatistia Daniel Bromleyä (2006,190), joka Immanuel Kantiin vedoten väittää, että jos olosuhteet muuttuvat silloin maa, joka on oikeudenmukaisesti otettu haltuun, saat- taan muuttua epäoikeudenmukaisesti hallituksi.

Helsingin uusi yleiskaava ennustaa väestön kasvavan 250 000 asukkaalla vuoteen 2050 mennessä. Tarvitaan uusia asuntoja ja alueiden tiivistämistä. Rakentamiskustannuksia lisää se, että 1960- ja 1970-luvuilla rakennetut elementtitalolähiöt ovat tulleet peruskorjausikänsä. Joissakin tapauksissa purkaminen ja uuden rakentaminen tulee halvemmaksi kuin vanhan korjaaminen. Esteenä on kuitenkin asunto-osakeyhtiölaki, joka edellyttää asukkaiden yksimielistä päätöstä rakennuksen purkamisesta. Oikeusministeriö selvittääkin olisiko metropolialueelle mahdollista säätää laki, joka tekisi mahdolliseksi rakennuksen purkamisen enemmistö päätöksellä. Tällainen on mahdollista Singaporessa.

Singaporessa asuntomaat on vuokrattu 99 vuodeksi. Kaupunki kuitenkin kasvaa. Uusimman väestöennusteen mukaan nykyinen 5,3 miljoonan väkiluku on noussut 6,9 miljoonaan vuoteen 2030 mennessä. Tarvitaan lisää maata uusille asukkaille,

ja koska maata ei voida saada kaupunkivaltion rajojen ulkopuolelta Malesiasta tai Indonesiasta, ainoa mahdollisuus on tiivistää ja lunastaa uudelleen jo kertaalleen lunastetut maat. Singaporessa on mahdollista lunastaa maa uudelleen kesken vuokrasopimuksen, mikäli maata tarvitaan kasvavan kaupunkivaltion tarpeisiin. Yksityisen asuntosektorin asuntotuotannon lisäämiseksi on hyväksytty uusi laki tiivistämistä helpottamaan. Kollektiivisen myynnin *en bloc* -lainsäädäntö mahdollistaa sen, että asukkaat voivat myydä yhdessä omistamansa asuintalon (suomalaisittain asunto-osakeyhtiötalon) rakennusyritykselle, mikäli enemmistö asukkaista näin päättää (kun rakennus on alle 10-vuotias, tarvitaan 90 prosentin enemmistö, muussa tapauksessa 80 prosentin enemmistö). Rakennusyritys rakentaa tontille korkeamman rakennuksen, ja laskelmat osoittavat, että asukkaat saavat asuntojensa kollektiivisesta myynnistä paremman hinnan kuin myydessään asuntonsa erikseen (Sim & al. 2002).

Myytti 9: Asuntopolitiikka on rahapolitiikkaa

Asunnonosto ja asuntojen rakentaminen rahoitetaan lainarahalla, ja siksi lainakorot vaikuttavat asuntojen kysyntään ja tarjontaan. Suomessa asunnonomistusta tuetaan sallimalla asuntolainan korkojen verovähennys. Lisäksi yleishyödyllisiksi määritellyt asuntorakentajat ovat saaneet valtion Asuntorahaston myöntämää aravalainaa. Asuntokysymyksen näkemisestä rahakysymyksenä kertoo myös Suomessa käytetty terminologia: asuntotuotanto jaetaan ”vapaarahoitteiseen” ja ”arava- ja korkotukilainoitettuun” asuntotuotantoon. Suomessa asuntomarkkinoiden finanssoiminen eteni 1990-luvun laman aikana, kun Asuntorahasto ”arvopaperisti” suomalaisten aravalainoja. Fennica-ohjelman avulla Irlantiin perustettiin yhtiö, joka sai oikeuden lainojen tuleviin tuottoihin. Tämä altisti asuntosektorin entistä enemmän arvaamattomille rahamarkkinoille. Korkojen laskettua korkotukipolitiikkaan perustuva asuntopolitiikka ajautui vaikeuksiin.

Asuntopolitiikan alistaminen rahapolitiikalle on seurausta ekonomistien vähäisestä kiinnostuksesta selittää, mitä maa- ja kiinteistömarkkinoilla tapahtuu. Maa- ja kiinteistömarkkinat ovat musta laatikko. Asunto- ja kiinteistökuplat nähdään ulkoisina tilapäisinä häiriöinä, joiden syy on ihmis-

ten järjetön käyttäytyminen, ns. eläimellinen vaitto, taipumus liioitteluun ja irrationaalinen uskomus asuntojen ja kiinteistöjen hintojen jatkuvaan nousuun (Shiller 2005; Akerlof & Shiller 2009). Ekonomistit vakuuttavat, että kuplat puhkeavat ennen pitkään ja talous palaa ”normaaleille” raiteilleen.

Esimerkki asuntomarkkinoiden suhdanteiden haitallisesta vaikutuksesta on Helsingin hintasäännöstelyjen Hitas-asuntojen ongelmat. Vapaarahoitteisten asuntojen hintojen laskettua Hitas-asunnot tulivat kalliimmiksi kuin vapaiden markkinoiden asunnot, ja markkinoiden pienen koon vuoksi asunnon vaihtoa suunnittelevat Hitas-asukkaat olivat huonommassa asemassa kuin säätelemättömien markkinoiden ostajat.

Singaporessa HDB-asuntojen jälleenmyyntimarkkinoiden myyntihinta on säätelemätön. Lisäksi HDB myöntää asuntolainoja, jotka ovat edullisempia kuin pankkien myöntämät asuntolainat. Singaporessa asuntopolitiikka ei ole pelkästään asuntopolitiikkaa, vaan se on myös raha- ja maapolitiikkaa. Se on myös markkinoita säätelevää politiikkaa.

Myytti 10: Säätely on pahasta

Syksyllä 2012 ministeri Antti Tanskanen johdolla toiminut työryhmä esitti lainakattoja asuntolainoille. Lainakatto on asuntolainan korkein sallittu määrä suhteessa ostettavan asunnon arvoon. Lainakatto on perusteltu väittämällä, että mitä pienempi asunnonostajalla on omaa rahaa ja mitä pienempi on lainan osuus asunnon arvosta, sitä pienempi riski asunnonostajalla on joutua asuntoloukkuun. Keväällä 2013 elinkenoministeri Jan Vapaavuori tyrmsi asuntolainojen lainakaton. Helmikuussa 2014 valtiovarainministeriö ilmoitti valmistelewansa ”maltillista lainakattoa” ja neuvottelewansa tiiviisti pankkeja edustawan Finanssialan Keskusliiton kanssa.

Lainakaton tyrmääminen ei ole yllättävää. Nykyisen hallituksen aikana kaikenlaista säätelystä ja rajoituksia on arvosteltu ja väitetty markkinoiden hoitawan asuntojen tuotannon ja jakamisen paremmin. Valtion rahoittaman vuokratuotannon rajoituksia on kritisoitu ja ehdotettu ARA-asuntojen vapauttamista vuokrien säätelystä 20 vuoden jälkeen. Hitas-asuntojen hintasäätelyä on arvosteltu. On myös kritisoitu Helsingissä käytössä ollut asuntojen 75 m² keskipinta-alan vaatimusta,

samoin kuin väestönsuoja-, esteettömyys- ja auto-paikkannormeja. On jopa ehdotettu asunnonostoveron poistamista (mikä lisäisi keinottelua).

Singaporen valtio ei pelkää sääteleyä, vaan puuttuu markkinoiden toimintaan aina kun se on tarpeellista. Singaporen asuntoasioista vastaavan ministeri Khaw Boon Wanin sanoin: ”yritämme olla puuttumatta markkinoiden normaaliin toimintaan tai arvailla markkinoiden kulkua. Mutta toisinaan kun markkinat eivät toimi tyydyttävällä tavalla, järkevä puuttuminen julkisen edun hyväksi on tarpeen.” (Khaw Boon Wanin blogi, 4.9.2012.)

Tuore esimerkki kertoo kilpailukykyisen markkinoihin uskovien kaupunkivaltion säätelystä. Yhdysvaltojen subprime-kriisi ja eurokriisi saivat kuuman sijoitusrahan hakeutumaan Aasiaan. Singaporeen virtasi sijoitusrahaa (vuonna 2011 Singaporessa 19 %:ia myydyistä asunnoista myytiin ulkomaalaisille) ja asuntojen hinnat nousivat. Hallitus päätti puuttua asiaan. Helmikuussa 2010 Singaporen keskuspankki alensi sallitun lainaosuuden 90 prosentista 80 prosenttiin asunnon arvosta, ”rohkaistakseen asunnonostajan suurempaa harkintaa ja edistääkseen kestäviä kiinteistömarkkinoita” (MAS Annual Report 2009/2010, 24). Elokuussa 2010 se alensi lainakaton 70 prosenttiin ja lisäsi tarvittavan käteisen rahan osuuden 5 prosentista 10 prosenttiin. Tammikuussa 2011 lainakatto alennettiin 60 prosenttiin. Joulukuussa hallitus otti käyttöön ylimääräisen asunnonostoveron ulkomaisille ostajille ja yrityksille (10 %), vakinaisille asukkaille, jotka omistavat yhden asunnon ja hankkivat toisen asunnon (13 %) sekä singaporelaisille, jotka omistavat kaksi asuntoa ja hankkivat kolmannen (3 %). (URA News Releases, 2011.)

Singaporen sosialistinen vai uusliberaali asuntopolitiikka?

Miksi Singaporen asuntomalli kaikesta erinomaisuudestaan huolimatta ei ole saanut ansaitsemaansa huomiota? (Tosin esimerkiksi Kiina on viime aikoina ottanut oppia Singaporesta asuntopolitiikassaan.) Singaporen asuntomallia on arvostellut sekä vasemmisto että oikeisto. Oikeisto arvostelee julkisen vallan suurta roolia ja markkinoihin puuttumista. Vasemmisto arvostelee Singaporea autoritaarisuudesta, mutta ei huomaa, että se on asuttanut suuren urbaanin työväenluokan.

En rohkene ehdottaa, että Suomi ottaisi oppia Singaporesta. Singaporen malli ei useista syistä sovellu Suomeen. Esimerkiksi asunton ministerin ja hallituksen vaihtuessa täällä on mahdotonta harjoittaa johdonmukaista asuntopolitiikkaa. Singaporen esimerkki kuitenkin osoittaa, että asuntopolitiikalla on vaihtoehtoja. Siksi asuntopolitiikan perustelemattomat myytit tulisi purkaa ja ryhtyä ennakkoluulottomasti ratkaisemaan asuntokysymystä. Singaporen asuntopolitiikka myös kyseenalaistaa vakiintuneet käsitykset siitä, mikä on sosialistista ja mikä markkinoita suosivaa (uusliberaalia) asuntopolitiikkaa. Singapore tukee omistusasumista, mutta omistusasumisen tukeminen eroaa asuntolainojen verovähennyspolitiikasta siinä, että tuki ei kohdistu samalla tavalla rikkaisiin ja köyhiin, vaan omistusasumisen tukeminen on aloitettu pienituloisista ja vähitellen laajennettu koskemaan keskiluokkaa. Mutta ennen kaikkea asunnot ovat kohtuuhintaisia onnistuneen maapolitiikan ansiosta.

KIRJALLISUUS

- Akerlof, George & Shiller, Robert: *Animal Spirits. How Human Akerlof, George and Psychology Drives the Economy, and Why It Matters in Global Capitalism*. Princeton & Oxford: Princeton University Press, 2009.
- Bromley, Daniel: *Sufficient Reason. Volitional Pragmatism and the Meaning of Economic Institutions*. Princeton: Princeton University Press, 2006.
- Castells, Manuel & Goh L. & Kwok R: *The Shek Kip Mei Syndrome*. London: Pion, 1990.
- Christophers, Brett: A Monstrous Hybrid. *The Political Economy of Housing in Early Twenty-First Century Sweden*. *New Political Economy* 18 (2013):6, 885–911.
- Chua, Beng Huat: *Political Legitimacy and Housing*. London & New York: Routledge, 1997.
- French, Douglas: *Walk Away. The Rise and Fall of the Homeownership Myth*. Auburn: Ludwig von Mises Institute, 2010.
- Huff, W. G.: *The Economic Growth of Singapore. Trade and Development in the Twentieth Century*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.
- Junto, Anneli: Isäntien varjot – asunnon omistaminen yhteiskuntapolitiittisena jakona. Teoksessa Piirainen, Timo & Saari, Juho (toim.): *Yhteiskunnalliset jaot. 1990-luvun perintö*. Helsinki: Gaudeamus, 2002.
- Kemeny, Jim: *The Myth of Home Ownership. Private versus Public Choices in Housing Tenure*. London: Routledge and Kegan Paul, 1981.
- King Peter: Housing as a freedom right. *Housing Studies* 18 (2003): 5, 661–672.
- Koninck de, Rodolphe: *Singapore. An Atlas of the Revolution of Territory*. Montpellier: Reclus, 1992.
- Laakso, Seppo & Kostiaainen, Eeva: Válimallin asumismuotojen nykytila ja tulevaisuuden náky-mát páákaupunkiseudulla. *Talous- ja suunnittelu-keskuksen julkaisuja* 2/2009. Helsinki, 2009.
- Lam Peng, Er & Yi Tan, Kevin: *Lee's Liutenants. Singapore's Old Guard*. Singapore: Allen & Unwin, 1999.
- Lee, Kuan Yew: *The Singapore Story*. Singapore: Federal Publications, 2000.
- Mah, Bow Tan: *Reflections on Housing a Nation. A Collection of Commentaries*. Singapore: Ministry of National Development, 2011.
- Molotch, Harvey: The City as a Growth Machine. *American Journal of Sociology* 82 (1976): 2, 309–332.
- Piirainen, Timo: Vuokra-asuminen ja sosiaaliset ongelmat. *Tutkimuksia* 24. Helsinki: Stakes, 1993.
- Rakennetun omaisuuden tila 2013. Helsinki: Suomen Rakennusinsinöörien Liitto, 2013.
- Ricardo, David: *The Principles of Political Economy and Taxation*. London: J.M.Dent & Sons 1974 [alkup. 1817].
- Ruonavaara, Hannu: The Kemeny Approach and the Case of Finland. *Scandinavian Housing & Planning Research* 4 (1987): 3, 163–177.
- Sherraden, M. & Nair, S. & Vasoo, S. & Liang, N. & Sherraden, M.: Social policy based on assets: The impact of Singapore's Central Provident Fund. *Asian Journal of Political Science* 3 (1995): 2, 112–133.
- Shiller, Robert: *Irrational Exuberance*. Princeton: Princeton University Press, 2005.
- Sim, L-L & Lum, S-K & Malone-Lee, L. C.: Property rights, collective sales and government intervention: averting a tragedy of the anticommons. *Habitat International* 26 (2002): 4, 457–470.
- Törmänen, Eeva: Kunnat inhoavat vuokrakaavaa. *Tekniikka & Talous* 26.4.2013.
- Virtanen, Pekka: *Kaupunkien maapolitiikka. Kaupunkiliiton Julkaisu C21*. Helsinki, 1976.
- Valtion, páákaupunkiseudun ja kehyskuntien yhteistoiminta-asiakirja: Asuntophministeri Suvi-Anne Siimesken asettaman työryhmán raportti. Moniste.
- Virtanen, Pekka V.: Lisákaavoitus ei takaa tonttien parempaa tarjontaa. *Helsingin Sanomat* 19.1.2013.